

Acht Jahre NAFTA: vom Freihandelsabkommen zur Nordamerikanischen Gemeinschaft?

Gratius, Susanne

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Gratius, S. (2002). *Acht Jahre NAFTA: vom Freihandelsabkommen zur Nordamerikanischen Gemeinschaft?* (Brennpunkt Lateinamerika, 15). Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-444800>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>



BRENNPUNKT LATEINAMERIKA

POLITIK · WIRTSCHAFT · GESELLSCHAFT

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE HAMBURG

Nummer 15

15. August 2002

ISSN 1437-6148

Acht Jahre NAFTA: vom Freihandelsabkommen zur Nordamerikanischen Gemeinschaft?*

Susanne Grätius

Acht Jahre nach der Unterzeichnung des Freihandelsvertrags zwischen Kanada, Mexiko und den USA nimmt die Idee einer vorwiegend politisch-kulturell motivierten Nordamerikanischen Gemeinschaft zwischen den NAFTA-Partnern trotz erheblicher Widerstände ganz allmählich Gestalt an. Offiziell wurde der Begriff Nordamerika von den drei Regierungen zum ersten Mal in einer gemeinsamen Erklärung vom 22. April 2001 – am Rande des amerikanischen Gipfeltreffens in Quebec – aufgegriffen. Ursprünglich als reines Freihandelsabkommen konzipiert und von den Regierungen auch so gewollt, entwickelt die NAFTA inzwischen eine nicht intendierte Eigendynamik und bestätigt die These eines automatischen „spillover“ auf andere Bereiche der Kooperation. Energiepolitik, Migration, kultureller Austausch und soziale Ausgleichszahlungen stehen derzeit ebenso auf der Agenda für eine mögliche Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen den NAFTA-Ländern wie die vom mexikanischen Präsidenten Fox angeregte langfristige Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarkts nach europäischem Vorbild. Dies geschieht auch vor dem Hintergrund des fortschreitenden ALCA-Prozesses, der nach der unerwarteten Bewilligung der Trade Promotion Authority (TPA) am 1. August im amerikanischen Kongress in seine Endphase treten kann.

„NAFTA plus“ oder die Idee einer Nordamerikanischen Gemeinschaft

Acht Jahre nach ihrer Entstehung am 1. Januar 1994 – nicht zufällig zeitgleich zur Mobilisierung der Zapatista-Bewegung im mexikanischen Chiapas – ist die NAFTA im europäischen Raum ein regelrechtes *non-issue* geworden, das man zwar zur Kenntnis nimmt, aber mit Ausnahme von einigen wenigen ökonomischen Analysen nicht näher betrachtet. Die aktuelle politische Diskussion über eine „NAFTA plus“ oder gar eine Nordamerikanische Gemeinschaft findet in Europa kaum Beachtung. Dies zeigt einerseits eine weitgehend statische

Konzeption der NAFTA als reines Freihandelsabkommen und spiegelt andererseits ein unterschiedliches Verständnis von Nordamerika wider. Vorwiegend in Europa steht dieser Begriff oft in Abgrenzung zu Südamerika für einen weitreichenden geographischen Raum, der auch Zentralamerika und die Karibik mit einschließt. Bei „den Amerikas“ handelt es sich hingegen meist um ein politisches Etikett im Sinne einer künftigen Gemeinschaft zwischen den drei Ländern, denn die NAFTA ist bisher kaum mehr als das Ergebnis der bilateralen Beziehungen Kanadas und Mexikos mit den USA.

* Dieser Brennpunkt stützt sich auf im Mai/Juni geführte Interviews in den NAFTA-Ländern im Rahmen des von der Fritz Thyssen Stiftung finanzierten Projekts „Mercosur und NAFTA: Institutionen und Entscheidungsmechanismen in asymmetrischen Integrationsprozessen“.

Offiziell wurde die Idee eines „NAFTA plus“ oder eines integrierten Nordamerika zum ersten Mal von Präsident Vicente Fox während des US-mexikanischen Gipfeltreffens im Februar 2001 in Guanajuato vorgebracht¹. Einige Monate später griffen die drei Präsidenten in einem kurzen gemeinsamen Statement am Rande des *Summit of the Americas* in Quebec einige der Vorschläge auf. Zwei vorwiegend mexikanische Anliegen stehen im Mittelpunkt der „NAFTA plus“-Agenda: Einerseits die Einrichtung von Sozial- oder Regionalfonds zur Konsolidierung der nordamerikanischen Wirtschaftsgemeinschaft, und andererseits die mögliche Einbeziehung des Produktionsfaktors Arbeit bzw. die Regelung der brisanten Migrationsfrage. Während Ersteres nach Konsultationen mit der kanadischen Regierung im Kontext der NAFTA erörtert wird, ist Migration ein vorwiegend bilaterales Thema zwischen den USA und Mexiko.

Neben diesen beiden Schlüsselthemen gibt es Vorschläge zu einer sektoralen Vertiefung der NAFTA. Im Mittelpunkt steht dabei die Bildung eines gemeinsamen Energiemarktes, ein Vorhaben, das eine nach dem Gipfel in Quebec eingerichtete „nordamerikanische Arbeitsgruppe“ evaluieren soll. Dies liegt in erster Linie im Interesse der USA – dem größten Energieimporteur der drei Staaten – und wird in weiten Teilen Mexikos angesichts der damit verbundenen „De-Nationalisierung“ strategischer Sektoren wie Erdöl oder Naturgas² mit großer Skepsis gesehen. Darüber hinaus ist auch in anderen Bereichen, wie Bildung, Wissenschaft, Technologie, Kommunikation oder Gesundheit eine engere Zusammenarbeit vorgesehen. Auf der Grundlage „gemeinsamer Werte und Interessen“ sowie der immer bedeutenderen menschlichen, sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Bindungen soll durch die erweiterte Kooperation innerhalb der „Nordamerikanischen Partnerschaft eine neue Form der Gemeinschaft entstehen“ (*North American Leader's Statement*, Quebec, 22. April 2001).

Die Forderung auf Regierungsebene nach einer Vertiefung der NAFTA wird vom Privatsektor der drei Länder, dem eigentlichen Motor der NAFTA, aktiv unterstützt. Nach Angaben des Vorsitzenden des Mexikanischen Rats für Außenhandel (*Consejo Mexicano de Comercio Exterior*) werden auf Unternehmensebene vor allem im Energiesektor bereits intensive Gespräche über die Entstehung eines gemeinsamen Marktes geführt (*La Jornada*, 25.7.2002). Des Weiteren haben in den drei NAFTA-Ländern zahlreiche Konferenzen und öffentliche Veranstaltungen zum Thema stattgefunden. In

Kanada finanziert die Regierung sogar ein interdisziplinäres „Nordamerika-Projekt“ zur Förderung der „humanen, sozialen, kulturellen, institutionellen und wirtschaftlichen Beziehungen“ zwischen Kanada, Mexiko und den USA.

Allerdings stößt das Thema in den USA, die als Hegemonialmacht ganz anders gelagerte außenpolitische Prioritäten setzen, multilateralen Institutionen kritisch gegenüberstehen und einen unerschütterlichen Glauben an die regulative Kraft des Marktes haben, auf erhebliche Skepsis. So wird die Vorstellung eines integrierten Nordamerika mit eigenen Institutionen, einer gemeinsamen Handelspolitik, sozialen Ausgleichsfonds und möglicherweise einer gemeinsamen Währung selbst in akademischen Zirkeln als utopische und idealistische Vorstellung abgetan, die zwar in Europa möglich, aber nicht mit den „amerikanischen Traditionen“ vereinbar sei. Aus ähnlichen Gründen und aufgrund der geographischen und kulturellen Distanz zu Mexiko meldet auch Kanada Bedenken an, so dass eine über Freihandel hinausgehende NAFTA vor allem auf mexikanischer Initiative beruht.

Eine wichtige Voraussetzung und ein erster Schritt für die Vertiefung der Partnerschaft zwischen den NAFTA-Ländern wäre eine Annäherung der Positionen Mexikos und der USA bei der Migrationsproblematik. Während des zweiten Treffens zwischen George W. Bush und Vicente Fox vom 5. bis 7. September 2001 in Washington schien eine Einigung beim kontroversen Thema der Einwanderung nur noch eine Frage der Zeit. Präsident Fox erhoffte sich die Unterzeichnung eines bilateralen Migrationsabkommens bis zum Ende des Jahres. Sein Amtskollege George W. Bush, mit dem er zahlreiche Affinitäten teilt, betonte bei dieser Gelegenheit, keine Außenbeziehung sei für die USA so wichtig wie die zu Mexiko. Jenseits dieser beidseitigen rhetorischen Bekenntnisse passierte allerdings wenig. Nur vier Tage nach dem Gipfeltreffen in Washington verschoben sich dann die außen- und sicherheitspolitischen Prioritäten der USA durch den tragischen 11. September so drastisch, dass ein Abkommen mit Mexiko wieder in weite Ferne rückte.

Trotz der Stagnation in der Migrationsfrage gab es kleine Fortschritte auf bilateraler Ebene. So definierten Mexiko und die USA im März 2002 den Aktionsplan für die „*Partnership for Prosperity*“. Die wörtlich übersetzte „Partnerschaft für Wohlstand“ sieht eine Reihe von Maßnahmen und kleineren Projekten im Bereich der Infrastruktur, der Verbesserung des privaten Geldtransfers (der *remesas*), des Wohnungsbaus und des Bildungsaustausches vor, die ausschließlich von der Privatwirtschaft getragen werden sollen, sodass eine Finanzierungsgarantie nicht besteht. Gleichzeitig beschlossen beide Staaten eine Reform von zwei bilateralen Institutionen, die in einem engen Zusammenhang zur NAFTA stehen: die Nordamerikanische

¹ Schon im August 2000 hatte Präsident Fox in Ottawa Gespräche über das Ziel eines integrierten Nordamerika nach dem Vorbild der EU geführt.

² Das Staatsmonopol für Erdöl und Erdgas ist sogar verfassungsrechtlich abgesichert.

Kommission für Grenzüberschreitenden Umweltschutz (CECC). Entwicklungsbank (NADbank) und die Auch eine mögliche Mitgliedschaft Kanadas in beiden Institutionen ist im Gespräch. Bisher liegen jedoch weder diesbezüglich noch im Hinblick auf ein integriertes Nordamerika konkrete Vorschläge auf Regierungsebene vor. Bis dahin wird die Debatte über eine „NAFTA plus“ oder eine „Trilateralisierung“ der NAFTA vorwiegend in akademischen Kreisen fortgesetzt.

Erfolgsgeschichte NAFTA

Die gegenwärtige Debatte über eine Vertiefung der NAFTA ist das Ergebnis der raschen und vergleichsweise problemlosen Umsetzung ihrer vor mehr als acht Jahren definierten Zielsetzungen. Nach dem Vorbild des bereits 1989 unterzeichneten bilateralen Freihandelsvertrags zwischen Kanada und den USA verhandelten beide Staaten ein Jahr später ein erweitertes Abkommen mit Mexiko, das 1994 in Kraft trat. Die eigentliche Zielsetzung des Abkommens, die Liberalisierung des Handels zwischen den drei Ländern, ist inzwischen weitgehend und von einigen wenigen Ausnahmen abgesehen, verwirklicht worden.

Die NAFTA geht über eine reine Freihandelsvereinbarung hinaus: Sie beinhaltet auch gemeinsame Regelungen in Bereichen wie Investitionen, Patentrecht oder Staatskäufe und ein detailliertes Streitschlichtungsverfahren. Des Weiteren werden in den beiden parallelen Nebenabkommen – die ursprünglich als Zugeständnis an die Opposition gegen die NAFTA in den USA gebildet wurden – gemeinsame Standards für Umweltschutz und Arbeitsrecht entwickelt. Im Unterschied zum Mercosur oder gar zur EU gibt es jedoch – abgesehen von den außerhalb des Abkommens entstandenen Kommissionen für Zusammenarbeit im Umwelt- und Arbeitsbereich – keine gemeinsamen, trilateralen Institutionen. Statt auf Institutionen und Verhandlungen zwischen den Regierungen basiert die NAFTA vorwiegend auf der Initiative des Privatsektors (die Handelsbeziehungen waren bereits vor 1994 sehr eng) und einem außerordentlich detaillierten Vertragswerk.

Gemessen am Kriterium der wirtschaftlichen Interdependenz ist die NAFTA zweifellos eine Erfolgsgeschichte:

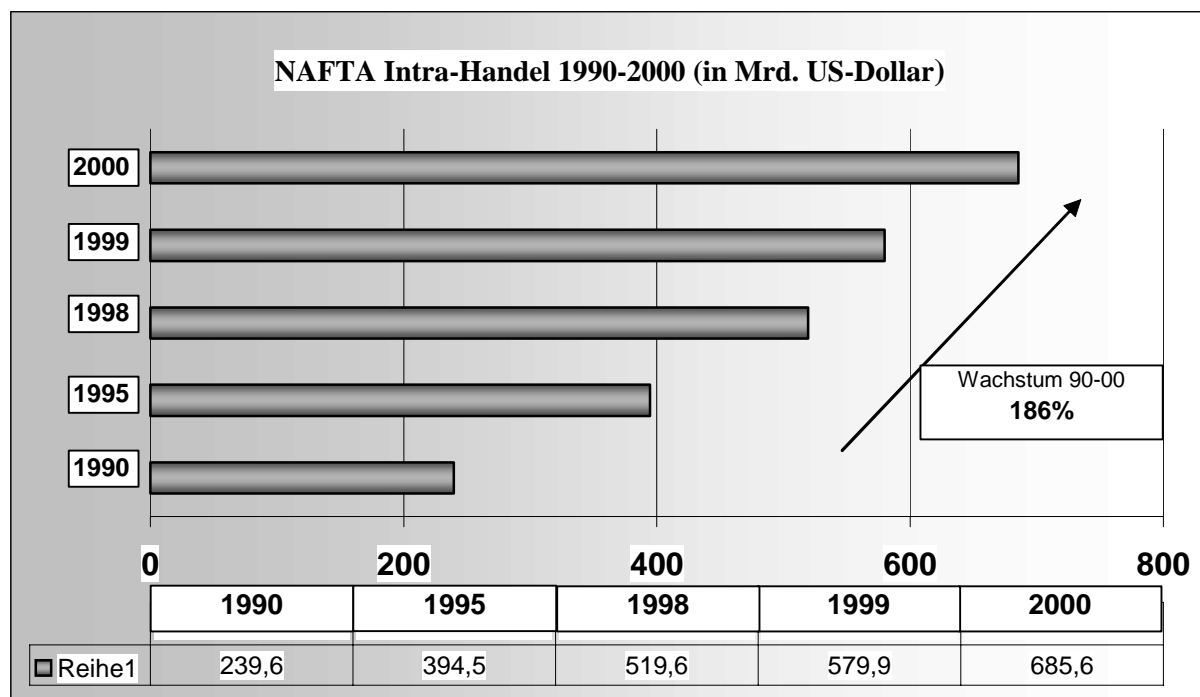
- Die NAFTA-Länder wickeln inzwischen 56% der In- und Exporte miteinander ab, sodass der Regionalisierungsgrad des Handels nur wenige Prozentpunkte unterhalb des Wertes in der EU liegt.
- Jeden Tag tauschen die NAFTA-Länder die unterschiedlichsten Waren im Wert von etwa US\$ 1,7 Mrd. aus.
- In den letzten sieben Jahren stieg der intraregionale Handel um 109% auf US\$ 622 Mrd. (2001) und erzielte damit ein ungleich höheres Wach-

tum als der Warenaustausch mit dem Rest der Welt.

- Das Volumen der Im- und Exporte zwischen den drei Staaten hat sich in einer Zeitspanne von zehn Jahren (1990-2000) nahezu verdreifacht.

Durch die Handelskonzentration innerhalb des Wirtschaftsblocks bestätigt die Entwicklung der NAFTA die Vermutung, dass beim Warenaustausch kein Globalisierungsprozess, sondern vielmehr ein wachsender Trend zur Regionalisierung sichtbar wird. Dies gilt auch für den Zufluss an Direktinvestitionen: Zwischen 1994 und 2000 entfielen auf die drei NAFTA-Staaten US\$1,3 Billionen; dies entspricht 28% der weltweiten Direktinvestitionen. 71% der im Zeitraum 1994 und 2001 geflossenen Direktinvestitionen nach Mexiko stammten aus den beiden Partnerländern, und etwa 65% aller in Mexiko niedergelassenen ausländischen Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Kanada und den USA. Wie so oft bei Freihandelsabkommen zwischen ungleichen Partnern sind Interdependenzen und Wirtschaftsleistung auch in der NAFTA äußerst asymmetrisch verteilt. Die USA sind für nahezu 90% des Bruttosozialprodukts der NAFTA verantwortlich, Mexiko lediglich für 4% und Kanada für 6% (Schirm, 2002). Es ist wenig verwunderlich, dass die USA für die kleineren Partner Kanada und Mexiko – als angrenzende Nachbarstaaten mit engen historischen Bindungen zur Hegemonialmacht – mit Abstand der bedeutendste Handelspartner und Investor sind. Die Abhängigkeit der beiden Länder vom Handel mit den USA hat sich im Vergleich zu 1990 um jeweils 10 Prozentpunkte verstärkt. Da Kanada und Mexiko mittlerweile etwa 90% ihres Außenhandels mit den USA abwickeln, sind auch ihre Wirtschaftszyklen automatisch eng an die Konjunktur des mächtigen Nachbarn gekoppelt und stark exportabhängig³. Erstaunlicher ist, dass dies inzwischen auch umgekehrt für die USA gilt: Mit einem Anteil von fast 23% am amerikanischen Außenhandel nimmt Kanada einen Spitzenplatz ein, Mexiko ist mit über 14% immerhin der zweitbedeutendste Handelspartner der USA. War dies schon 1994 während der Abwertung des Peso offensichtlich, hätte eine Finanzkrise in Mexiko heute ungleich größere Konsequenzen für die amerikanischen Wirtschaftsinteressen, sodass ein wirtschaftliches Desaster wie in Argentinien in Mexiko wohl kaum denkbar wäre. Auch daran lässt sich ablesen, wie „nah“ Mexiko dem einst gefürchteten mächtigen Nachbarn inzwischen ist und wie „weit“ es sich vom restlichen Lateinamerika entfernt hat.

³ Nach Angaben der CEPAL beträgt der Anteil der Exporte am BIP Mexikos heute 34% (im Vergleich zu 15% Anfang der 90er Jahre).



Quelle: WTO, *World Trade Report 2001*; eigene Berechnungen von Horacio E. Coronado, IIK, Hamburg

NAFTA - Zuflüsse von ausländischen Direktinvestitionen

	1990-95 Jahresdurchschnitt		1996		1997		1998		1999		2000	
	USD Mrd.	%	USD Mrd.	%	USD Mrd.	%	USD Mrd.	%	USD Mrd.	%	USD Mrd.	%
Welt	223	100	359	100	466	100	649	100	1.075	100	1.271	100
USA	44*	-	76	21,3	109	23,4	193	29,8	295	27,4	281	22,1
Mexiko	5*	-	9	2,6	14	3,0	12	1,8	12	1,1	13	1,0
Kanada	6*	-	10	2,7	12	2,5	23	3,5	25	2,3	63	5,0
NAFTA	55*	-	95	26,5	133	28,6	226	34,8	332	30,9	358	28,1

Quelle: UNCTAD, *World Investment Report 2001. Promoting Linkages. Country Fact Sheets*, United Nations, New York and Geneva, 2001. Zusammengestellt von Horacio E. Coronado, IIK, Hamburg.

Ungleiche wirtschaftliche Interdependenz: das mexikanische Nord-Süd-Gefälle

Die wirtschaftliche Interdependenz ist ebenso hoch wie ungleich verteilt. Die NAFTA ist auf zwischenstaatlicher Ebene weniger ein Handelsabkommen zwischen drei Ländern als vielmehr das Ergebnis der engen wirtschaftlichen Verflechtung Mexikos und Kanadas mit den USA. Deshalb handelt es sich bei der NAFTA weniger um eine trilaterale Initiative, sondern eher um die Summe zweier bilateraler Abkommen mit den USA. Zwar haben sich die Beziehungen zwischen den beiden kleineren Partnern durch die NAFTA intensiviert: Mexiko ist Kanadas wichtigster Wirtschaftspartner in Lateinamerika, und für Mexiko steht Kanada als Exportmarkt sogar

an zweiter Stelle. Dennoch sind sowohl Mexiko als auch Kanada eindeutig auf die USA fixiert; Interessenallianzen der beiden kleinen Partner gegenüber der Hegemonialmacht bilden daher eher die Ausnahme. Dies ist neben der geographischen und historischen Distanz vor allem auf den Nord-Süd-Charakter des Abkommens zurückzuführen, demzufolge Mexiko aufgrund des gewaltigen Entwicklungsgefälles gegenüber beiden Industrienationen eine Sonderrolle zukommt. So ist Mexikos jährliches Pro-Kopf-Einkommen beispielsweise sechs Mal geringer als das der USA. Im Unterschied zur EU sind in der NAFTA keinerlei soziale oder regionale Fonds für weniger entwickelte, strukturschwache Regionen vorgesehen.

Ein möglicher Ausgleich der Entwicklungsdisparitäten wird im NAFTA-Vertrag, der maßgeblich auf den Vorstellungen der USA basiert, nicht thematisiert. Das einzige Zugeständnis an das Nord-Süd-Gefälle im über eintausendseitigen Vertrag sind längere Übergangsfristen für Mexiko bei der Handelsliberalisierung. Vor allem in Mexiko sind die Auswirkungen der NAFTA sehr ungleich gestreut: 45% der Unternehmen mit US-Kapital haben ihren Sitz in den mexikanischen Provinzen im Norden des Landes und 37% im Distrito Federal, während in den südlichen Provinzen lediglich 5% der Firmen ansässig sind. Somit reicht die NAFTA geographisch gesehen gerade einmal bis Mexi-

ko City; in Chiapas hingegen haben sich nur acht der insgesamt 15.000 „nordamerikanischen“ Unternehmen in Mexiko niedergelassen. Noch krasser sind die regionalen Unterschiede bei den Investitionen: Zwischen 1994 und 2001 konzentrierte sich über 70% des Kapitalzuflusses der beiden NAFTA-Partner in der mexikanischen Hauptstadt und in den nördlichen Grenzstaaten; der Süden erhielt lediglich 0,5% der Direktinvestitionen. Insgesamt werden 95% aller ausländischen Direktinvestitionen in neun Staaten getätigt, die verbleibenden 5% verteilen sich auf die übrigen 22 mexikanischen Bundesstaaten.

Exporte der NAFTA-Staaten nach Bestimmungsland/Region 1990 und 2000 (in Prozent und Mrd. US-Dollar)							
Bestimmungsland / Region		Herkunft					
		USA	Kanada	Mexiko	NAFTA (3)	Alle anderen Länder	Welt
Prozent							
USA	1990	-	21,1	7,2	28,3	71,7	100,0
	2000	-	22,9	14,2	37,2	62,8	100,0
Kanada	1990	74,6	-	0,4	75,0	25,0	100,0
	2000	87,3	-	0,5	87,9	12,1	100,0
Mexiko	1990	79,4	0,5	-	80,0	20,0	100,0
	2000	89,5	2,0	-	91,6	8,4	100,0
NAFTA (3)	1990	53,2	34,7	12,0 (100%)	42,6	57,4	100,0
	2000	57,0	26,6	16,4 (100%)	56,0	44,0	100,0
Wert							
USA	1990	-	83,0	28,3	111,3	282,3	393,6
	2000	-	178,9	111,3	290,2	490,9	781,1
Kanada	1990	95,2	-	0,5	95,7	31,9	127,6
	2000	241,6	-	1,4	243,0	33,6	276,6
Mexiko	1990	32,3	0,2	-	32,6	8,2	40,7
	2000	149,0	3,4	-	152,4	14,0	166,4
NAFTA (3)	1990	127,6	83,2	28,9	239,6	322,3	561,9
	2000	390,6	182,3	112,7	685,6	538,5	1224,1

Quelle: WTO, World Trade Report 2001. Zusammengestellt von Horacio Coronado, IIK, Hamburg.

Die in Washington, aber auch von Teilen der mexikanischen Elite gern vertretene These, Freihandel und Direktinvestitionen würden im Sinne des *Trickle-down*-Effekts automatisch für Ausgleich sorgen, hat sich – unabhängig von der prinzipiellen Fragwürdigkeit des Zusammenhangs zwischen Marktwirtschaft und Entwicklung – für Mexiko absolut nicht bestätigt. Angesichts des seit der NAFTA zunehmenden „Modernisierungsgefälles“ innerhalb des Landes müsste entweder auf nationaler Ebene ein weitgehender Finanzausgleich stattfinden oder aber eine soziale

Regelung innerhalb der NAFTA gefunden werden. Trotz des Entwicklungsgefälles scheinen beide möglichen Lösungswege momentan nicht realistisch. Der von der mexikanischen Regierung aufgestellte Plan zur Finanzierung von Infrastruktur und Entwicklung von Puebla bis Panama gerät immer stärker ins Kreuzfeuer der Kritik und könnte, wie so oft geschehen, an seiner problematischen Finanzierung scheitern. An eben diesem Hindernis könnte auch der zweite Ansatz, die Einrichtung von Sozialfonds im Rahmen der

NAFTA, der seit 2001 vor allem auf akademischer Ebene diskutiert wird⁴, vorzeitig scheitern.

In den nächsten Jahren dürften sich die regionalen und sozialen Gegensätze in Mexiko durch die Implementierung der „zweiten Phase“ der NAFTA noch weiter verschärfen. Im Januar 2003 wird das Freihandelsabkommen durch die weitgehende Handelsliberalisierung im Agrarsektor mit Ausnahme einiger weniger Produkte vollständig implementiert sein⁵. Dies wird insbesondere für die wenig wettbewerbsfähige und kaum subventionierte mexikanische Landwirtschaft problematisch werden. Schon jetzt rechnet man auf Seiten der Regierung Fox mit massiven Protesten der mexikanischen Bauern, die kaum mit den US-amerikanischen Agrarkonzernen – die ihre Wettbewerbsfähigkeit paradoxerweise auch durch die zahlreichen illegalen mexikanischen Arbeitskräfte erhalten – konkurrieren können.

Der gordische Knoten: Wie lassen sich Sicherheit und Migration vereinbaren?

Seit dem 11. September 2001 haben sich durch die veränderten Prioritäten in den USA auch die Koordinaten der NAFTA verschoben. Die Debatte über ein integriertes Nordamerika wurde weitgehend durch die von den USA formulierte Sorge über mehr Sicherheit innerhalb der NAFTA ersetzt. Unter dem freundlichen Label „smart border“ verbirgt sich vor allem eins: die Sicherheitsparanoia in den USA. Mit dem Ziel der Terrorismus- und Drogenbekämpfung haben die USA mit Kanada und Mexiko im März 2002 zwei „smart border“-Vereinbarungen unterzeichnet, die drei nicht unbedingt kompatible Ziele erfüllen sollen: die Verbesserung von Infrastruktur und Kontrollmöglichkeiten an den Grenzen, die Sicherung des freien Warenverkehrs und eine striktere Kontrolle des Personenverkehrs. Vor allem letzteres kollidiert frontal mit dem mexikanischen Interesse an einer vertraglichen Regelung der mexikanischen Einwanderung.

Die Grenzproblematik spiegelt zwei unterschiedliche Interessen der USA wider: einerseits Freihandel und billige (meist illegale) Arbeitskräfte aus Mexiko, andererseits die Undurchlässigkeit der Grenzen im Zeichen der Terrorismus- und Drogenbekämpfung. So sind im Zeitalter der Globalisierung nationale Sicherheit und Grenzkontrollen ebenso untrennbar miteinander verbunden wie Freihandel und offene Grenzen. Es handelt sich auf jeden Fall um ein schwieriges Vabanquespiel, dessen Ergebnis nicht vorhersehbar ist. Momentan wird die Idee der „smart borders“ von den beiden kleineren NAFTA-Partnern

sehr unterschiedlich aufgenommen: Während Kanada die Sorgen der USA teilt, stößt die Initiative der USA für sichere Grenzen in weiten Teilen Mexikos auf Unverständnis.

Die Kontrolle der 3.500 Meilen langen US-mexikanischen Grenze vor illegalen mexikanischen Einwanderern, aber auch vor Drogenhändlern und möglichen Terroristen, ist denkbar kostspielig und erfordert den Einsatz von etwa 7.000 US-amerikanischen Sicherheitsbeamten⁶. Der Erfolg dieser Strategie bei der Kontrolle der illegalen Einwanderung ist zweifelhaft: Die Zahl der nicht legal in den USA lebenden Mexikaner wird mittlerweile auf vier bis sechs Millionen geschätzt, von denen die meisten aufgrund der geringen Chancen einer erneuten Rückkehr in die USA zu *permanent residents* werden. Eine von Fox geforderte Legalisierung ihres Status würde es ihnen einerseits ermöglichen, zwischen den USA und Mexiko zu pendeln, und andererseits dürften sich dadurch ihre derzeitigen Niedriglöhne und damit auch die Geldüberweisungen nach Hause erhöhen. Dies wiederum würde auch der mexikanischen Wirtschaft nutzen.

Das zweite Anliegen der Regierung Fox bezieht sich auf die prinzipielle Regulierung der mexikanischen Einwanderung in die USA durch ein gemeinsames Abkommen. Ein erster Vorschlag, den beide Staaten bis zum 11. September erörterten, ist die Etablierung eines bilateralen „Gastarbeiterprogramms“, das die zeitweilige Einreise von jährlich 500.000 mexikanischen Arbeitern in die USA ermöglichen würde. Mexiko unterhält bereits seit 1974 ein solches Programm mit Kanada, durch das jedes Jahr etwa 7.000 Mexikaner in den Sommermonaten in der kanadischen Landwirtschaft arbeiten. Die Chancen für eine bilaterale Einigung Mexikos mit den USA in der umstrittenen Frage der Einwanderung stehen hingegen nach dem 11. September denkbar schlecht. Trotz offensichtlicher Nachfrage nach mexikanischen Landarbeitern in den USA – ohne die das *Agro-business* in vielen Südpunkten nicht funktionieren würde – weigert sich die US-Regierung, die Einwanderer zu legalisieren und ein Migrationsabkommen mit Mexiko zu unterzeichnen.

Der Vorwurf der positiven Diskriminierung und ein gewisser Zynismus, da illegale Arbeitskraft aus Mexiko billig und die amerikanische Landwirtschaft damit wettbewerbsfähiger ist, sind vermutlich die Hauptgründe, die aus Sicht der US-Regierung für die Beibehaltung des Status Quo sprechen. Die Gefahr einer positiven Diskriminierung der Mexikaner gegenüber anderen Einwanderergruppen kann angesichts der ungleich vorteil-

⁴ Grundlage hierfür ist vor allem die Publikation von Robert Pastor: *Toward a North American Community: Lessons from the Old World for the New*. Institute for International Economics, Washington DC 2001.

⁵ Laut NAFTA-Vertrag werden die Handelshemmnisse erst bis zum ersten Januar 2008 vollständig abgebaut sein.

⁶ Die immerhin 7.000 Meilen lange amerikanisch-kanadische Grenze wird von nur 700 Beamten kontrolliert.

hafteren Behandlung beispielsweise von illegalen kubanischen Einwanderern⁷ leicht entkräftet werden. Angesichts der enormen Asymmetrien zwischen den USA und Mexiko, dessen Wirtschaftsleistung zwanzig Mal niedriger ist als die des nördlichen Nachbarn, verfügt Präsident Fox trotz aller Argumente nur über eine geringe Verhandlungsmacht beim Thema Migration. Zudem scheint das Dilemma „offene oder geschlossene Grenzen“ in den USA auf politischer Ebene zugunsten der zweiten Option entschieden zu werden. Dies gilt zwar für den Personenverkehr, nach der unerwarteten Bewilligung der TPA im amerikanischen Kongress aber nicht mehr für den Warenaustausch.

Kontinentale Perspektiven einer „NAFTA plus“

Die Entstehung der NAFTA 1994 – im gleichen Jahr als Präsident Bill Clinton das Verhandlungsmandat der Exekutive für Handelsabkommen (*fast-track*) verlor – war der Beginn eines Paradigmenwechsel in den USA zugunsten einer aktiveren Teilnahme am Regionalisierungs- und Globalisierungsprozess. Heute basiert die amerikanische Wirtschaft zu einem Viertel auf Exporten. Hier sind etwa 12 Millionen Jobs entstanden, sodass etwa jeder elfte Arbeitsplatz in den USA inzwischen vom Export abhängig ist. Bisher beteiligten sich die USA jedoch lediglich an drei der 130 weltweit entstandenen Freihandelsabkommen. Die NAFTA bildete somit eine der wenigen Ausnahmen und verschaffte Mexiko eine Sonderstellung in den inter-amerikanischen Beziehungen.

Diese Situation könnte sich demnächst ändern. Im Kontext der seit 1994 geführten Verhandlungen über die gesamtamerikanische Freihandelszone ALCA steht die NAFTA vor dem Dilemma einer Vertiefung oder ihrer möglichen Absorbierung durch ein erweitertes Freihandelsabkommen. Die Frage ist umso brisanter, als es Präsident Bush am 1. August wider Erwarten gelungen ist, noch vor den Kongresswahlen im November in beiden Kammern die TPA – *de facto* ein Verhandlungsmandat für Handelsabkommen mit Drittstaaten – zu erhalten⁸. Damit hat Präsident Bush, der bereits vor den Wahlen versprochen hatte, das „Freihandelsmandat“ zurückzuerobern, einen bedeutenden Sieg in der intern äußerst kontroversen Außenhandelspolitik der USA erzielt. Zumindest seitens der USA ist jetzt der Weg frei für die Unterzeichnung der gesamtamerikanischen Freihandelszone ALCA. Das Timing ist perfekt, denn die Verhandlungen zwischen den beteiligten 34 Staaten

des Kontinents (außer Kuba) treten ab November 2002 in ihre Endphase.

Zwei Mitgliedsstaaten der NAFTA werden die nach ihrem Vorbild geplante amerikanische Freihandelszone maßgeblich mitbestimmen: die USA durch den gemeinsamen Vorsitz der Verhandlungsführung mit Brasilien ab November d.J., und Mexiko als Gastgeber des ALCA-Prozesses bis zum voraussichtlichen Abschluss des Abkommens im Januar 2005. Nach Einschätzung vieler Experten dürfte die ALCA auf keinen Fall über die zwischen den drei NAFTA-Partnern getroffenen Vereinbarungen hinausgehen, sondern eher den Charakter eines globalen Handelsabkommens im Sinne einer „NAFTA minus“ haben. Im ALCA-Prozess sind noch viele vorwiegend technische Fragen offen, so beispielsweise die des Streitlichtungsmechanismus, die Definition von gemeinsamen Normen und Standards nach US-Vorbild (die zum Teil nicht kompatibel sind mit denen der EU) oder aber die Einbeziehung der kleineren Ökonomien unter den 34 teilnehmenden Staaten. Des weiteren ist der ALCA-Prozess mit einer Reihe von, vor allem aus brasilianischer Sicht⁹, fundamentalen strukturellen Hemmnissen behaftet: Rechte und Verpflichtungen der Staaten im Hinblick auf die kontroversen Agrarsubventionen – die USA haben im Mai 2002 ein neues Landwirtschaftsgesetz mit massiven staatlichen Zuschüssen verabschiedet – oder Anti-dumping-Bestimmungen sollen nicht kontinental, sondern global, im Rahmen der WTO, verhandelt werden. Nach US-amerikanischen Experten sind sichtbare Ergebnisse dort nicht vor 2010 zu erwarten. Trotz dieser Hemmnisse könnte die NAFTA, die im Jahr 2008 vollständig implementiert sein wird, ohne eine Vertiefung der trilateralen Partnerschaft möglicherweise als die Vorstufe der gesamtamerikanischen Freihandelszone ALCA in die Geschichte des Kontinents eingehen. Gleichzeitig wird der privilegierte Zugang Kanadas und Mexikos zum US-Markt durch das kurz vor dem Abschluss stehende bilaterale Freihandelsabkommen zwischen den USA und Chile „bedroht“. Auch Zentralamerika wurde, unabhängig vom Ausgang der ALCA-Verhandlungen, bereits im März 2002 ein ähnliches Abkommen mit den USA in Aussicht gestellt. Vor diesem Hintergrund scheint die von Mexiko angeregte Debatte über ein „NAFTA plus“ oder die Bildung einer nordamerikanischen Gemeinschaft aus kontinentaler Perspektive angebracht und zum rechten Zeitpunkt formuliert. Die Widerstände gegen eine sektorale und möglicherweise auch institutionelle Vertiefung der NAFTA sind jedoch in allen Ländern beachtlich. Die Wahrung der

⁷ Diese erhalten nach einem Jahr in den USA automatisch eine Aufenthaltsgenehmigung.

⁸ Mit nur drei Stimmen Vorsprung (215 zu 212) und nach elfstündiger Debatte fiel das Ergebnis zugunsten der TPA außerordentlich knapp aus. Als Zugeständnis an die Gegner der TPA ist u.a. ein Fonds über US\$ 12 Mrd. für Ausgleichszahlungen bei Arbeitsplatzverlusten vorgesehen.

⁹ Der brasilianische Präsident kritisierte vor kurzem in einem Interview die protektionistische Praxis der Industriestaaten, die „von Integration reden, aber den Abschluss praktizieren“ (*O Estado de São Paulo*, 27.7.2002).

nationalen Souveränität spielt hierbei aus unterschiedlichen Gründen eine zentrale Rolle: für die USA ist sie gleichbedeutend mit Unilateralismus und Machtpolitik; aus Sicht der beiden kleineren Partner

bedeutet nationale Souveränität in erster Linie Schutz vor dem Hegemonialanspruch des großen Nachbarn.

Basisdaten der NAFTA-Staaten

Kennziffer	USA		Kanada		Mexiko		NAFTA		USA (als % der NAFTA)	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000
BIP (Mrd. USD)	5.750,8	9.882,8	572,7	689,5	262,7	574,5	6.586,2	11.146,8	87,3	88,7
BIP pro Kopf (in USD)	22.216	30.992*	21.610	19.744*	3.048	4.896*	17.616	23.951*		
Bevölkerungszahl (in Mio.)	250	281,6	26,5	30,7	86,2	98	362,7	410,3	68,9	68,6
Totale Exporte (Mio. USD)	393,6	781,1	127,6	276,6	40,7	166,4	561,9	1224,1	70,0	63,8
Prozent der Exporte zur NAFTA	28,3	37,2	75,0	87,9	80,0	91,6	42,6	56,0		

* Daten vom Jahr 1999. Quelle: World Bank, World Development Report (1992 und 2001).

Handelsdaten: WTO, World Trade Report 2001. Zusammengestellt von Horacio E. Coronado, IIK, Hamburg.

Ebenso unterschiedlich ist die jeweilige Wahrnehmung der Idee einer Nordamerikanischen Gemeinschaft: Im Gegensatz zu Mexiko wird die Idee einer echten „Trilateralisierung“ der NAFTA von den beiden Industrieländern bisher mit wenig Enthusiasmus aufgenommen; das gilt insbesondere für eine mögliche Institutionalisierung und die Einbeziehung einer sozialen Dimension in die NAFTA. Während Ersteres von den USA äußerst skeptisch beurteilt wird, ist Letzteres vor allem für Kanada problematisch, da Mexiko als Land mit mittlerem Einkommen und daher nicht als Entwicklungshilfeempfänger gesehen wird. Langfristigere Ideen, wie die Errichtung eines gemeinsamen Marktes oder einer einheitlichen Währung, befinden sich zwar in der Diskussion, werden jedoch momentan von keinem der drei Partner in den kommenden fünf bis zehn Jahren für realistisch gehalten.

Trotz aller Opposition zeigt jedoch allein die Diskussion über eine nordamerikanische Gemeinschaft, dass die NAFTA neben einer Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen auch zur allmählichen Entstehung einer „trilateralen Identität“ beizutragen

scheint. Obwohl dies ursprünglich nicht vorgesehen war, könnte sich die als reines Freihandelsabkommen konzipierte NAFTA letztendlich doch als stabiler und ausbaufähiger erweisen als ehrgeizigere Integrationsprojekte wie beispielsweise der Mercosur in Südamerika, die auf einem ungleich schwächeren wirtschaftlichem und vertraglichem Fundament basieren.

Literaturhinweise:

NAFTA at Eighth: A Foundation for Economic Growth (www.ustr.gov).

Spanisch: (www.economia.gob.mx), 2002.

„Partnership for Prosperity“. Report to President Vicente Fox and President George W. Bush. Monterrey/Mexico. März 2002.

Robert A. Pastor: *Toward a North American Community: Lessons from the Old World for the New*. Institute for International Economics, Washington DC 2001.

Stefan Schirm: „Wem nutzt die NAFTA? Motive, Entwicklungen und Perspektiven der ökonomischen Integration Mexikos in die USA“, in: Klaus Bodemer/Susanne Grätius (Hrsg.), *Zwischen Regionalismus und Globalisierung: Lateinamerika im internationalen System*, i.E., 2002.

Autorennotiz: Dipl. Pol. Susanne Grätius ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am IIK. Themenschwerpunkte: Integration, Außenpolitik, Demokratisierungsprozesse. Regionale Schwerpunkte: Kuba, Mercosur.
E-mail: gratius@public.uni-hamburg.de

Impressum: BRENNPUNKT LATEINAMERIKA erscheint zweimal im Monat und wird vom Institut für Iberoamerika-Kunde (IIK) in Hamburg herausgegeben. Das IIK bildet zusammen mit dem Institut für Allgemeine Überseeforschung, dem Institut für Asienkunde, dem Institut für Afrika-Kunde und dem Deutschen Orient-Institut den Verbund der Stiftung Deutsches Übersee-Institut. Aufgabe des IIK ist die gegenwartsbezogene Beobachtung und wissenschaftliche Untersuchung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Lateinamerika. Das Institut ist bemüht, in seinen Publikationen verschiedene Meinungen zu Wort kommen zu lassen, die jedoch grundsätzlich die Auffassung des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts darstellen.

Redaktion: Detlef Nolte; Textverarbeitung: Nina Grabe und Ditta Kloth

Bezugsbedingungen: €61,50 p.a. (für Unternehmen und öffentliche Institutionen); €46,- (für Privatpersonen und Nichtregierungsorganisationen); €31,- (für Studierende und Erwerbslose). Für den Postversand wird ein zusätzlicher Betrag von €15,30 erhoben. Einzelausgaben kosten €3,10 (für Studierende €2,10). BRENNPUNKT LATEINAMERIKA kann auch zum Abopreis per E-Mail bezogen werden.

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE

Alsterglaci 8 · D-20354 Hamburg · Tel: 040 / 41 47 82 01 · Fax: 040 / 41 47 82 41

E-mail: iikh@uni-hamburg.de · Internet: <http://www.duei.de/iik>